



## Perspectives chinoises

2013/1 | 2013

Au nom de l'État : Interactions entre administrateurs  
locaux et citoyens

---

# « Qui » déloge « qui » dans les projets de rénovation de la vieille ville de Shanghai ?

Zhang Kai

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6488>

ISSN : 1996-4609

### Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

### Édition imprimée

Date de publication : 15 mars 2013

Pagination : 29-39

ISBN : 979-10-91019-06-4

ISSN : 1021-9013

### Référence électronique

Zhang Kai, « « Qui » déloge « qui » dans les projets de rénovation de la vieille ville de Shanghai ? », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2013/1 | 2013, mis en ligne le 01 mars 2016, consulté le 27 avril 2019.  
URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6488>

---

# « Qui » déloge « qui » dans les projets de rénovation de la vieille ville de Shanghai ?

ZHANG KAI

**RÉSUMÉ :** Cet article a pour objet de décrire les différents acteurs qui interviennent dans les projets de rénovation, et donc de délogement, qui se multiplient depuis plusieurs années dans les villes chinoises. Le terme « délogement » a été créé par l'auteur pour désigner le processus particulier qui associe aujourd'hui en Chine rénovation urbaine, destructions de logements et déplacement des habitants. Prenant appui sur une enquête de terrain menée à Shanghai entre 2003 et 2008, il entend donner à voir la diversité des acteurs impliqués dans de tels projets ainsi que les relations variées qu'ils entretiennent avec la sphère officielle. Ces dernières orientent en effet directement le déroulement des négociations menées autour du montant des compensations ou des formes de relogement.

**MOTS-CLÉS :** Shanghai, urbanisation, rénovation, délogement.

Cet article a pour objet d'identifier les différentes parties en présence lors des processus de délogement suscités par des projets de rénovation urbaine tout en analysant leurs interactions ainsi que les visées qui les soutiennent<sup>(1)</sup>. De façon plus précise, il souhaite contribuer à une meilleure compréhension de ces processus en décrivant les acteurs multiples auxquels font face les résidents en de telles circonstances, et leurs responsabilités respectives. Il prend appui sur l'observation de deux projets spécifiques de rénovation menés, à partir de 2003, dans la vieille ville de Shanghai, par un promoteur public dans l'un des cas, et par un promoteur privé dans l'autre<sup>(2)</sup>.

Quelques mots pour commencer à propos de la situation dans les deux quartiers étudiés. Le projet de rénovation dit de Xiangyuan Lu, confié au promoteur public Fuyue à Shanghai, s'est déroulé entre 2003 et 2007 et a vu le délogement de l'ensemble des habitants (4 000 foyers) résidant sur les 7 hectares concernés. Le projet dit de Gujia Lu, confié au promoteur privé Zheshang, s'est déroulé entre 2003 et 2005 et a abouti au délogement de 800 foyers seulement, soit 26 % de la population locale, avant de devoir s'arrêter faute de capitaux<sup>(3)</sup>.

Signalons que la décision de lancer un projet de rénovation dans la vieille ville de Shanghai incombe au gouvernement d'arrondissement qui dresse chaque année un plan de rénovation puis se tourne vers différents promoteurs selon la nature des projets. Le choix du promoteur obéit à des motivations variées. Soit le gouvernement d'arrondissement, en raison de la difficulté particulière ou des conséquences sociales du projet, sollicite directement un promoteur public expérimenté et puissant. Soit il lance un appel d'offres, notamment lorsque les projets réclament un apport important du marché.

Dès que le gouvernement d'arrondissement et le promoteur ont signé un contrat d'utilisation des sols, le délogement des habitants et des unités de travail concernés est entrepris. Les permis de construire et les plans concer-

nant les « quartiers historiques protégés »<sup>(4)</sup> doivent en effet se conformer à une réglementation beaucoup plus stricte que pour les terrains ordinaires et être approuvés – ce qui peut être assez long –, par le Bureau de l'urba-

1. Cet article est issu d'une thèse de doctorat intitulée *Droit au délogement et protection du patrimoine : Xiangyuan Lu et Gujia Lu, deux projets de rénovation dans la vieille ville de Shanghai* soutenue en avril 2010 à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. En tant qu'urbaniste, j'ai eu accès aux plans et documents concernant ces projets de rénovation. Mais l'enquête repose essentiellement sur le travail d'observation mené entre 2003 et 2008 dans les deux quartiers concernés ainsi que sur la réalisation d'entretiens avec les différents acteurs impliqués dans les processus de délogement observés. Un stage effectué pendant plusieurs mois en tant qu'urbaniste dans l'un des Comités de résidents est venu la compléter.
2. La rénovation urbaine est en train de modifier radicalement le visage des quartiers anciens de Shanghai. De 1991 à 2000, 3,65 millions de mètres carrés (surface de construction) d'anciens logements ont été détruits. En 2001, la mairie de Shanghai a délimité une nouvelle tranche dans son programme de rénovation urbaine, celle-ci concernant 10 millions de mètres carrés d'anciens logements. La bibliographie sur la ville de Shanghai, en langue chinoise, anglaise ou française est très étendue. Je me permets de renvoyer à ma thèse pour avoir accès à un certain nombre de références, me limitant ici à citer les travaux suivants : Marie-Claire Bergère, *Histoire de Shanghai*, Paris, Fayard, 2002 ; Françoise Ged, *Shanghai, habitat et structure urbaine, 1842-1995*, Paris, EHESS, 1997 (thèse) ; Valérie Laurans, « Shanghai : l'argument du confort pour déplacer les résidents urbains », *Perspectives chinoises*, n° 87, janvier-février 2005, p. 10-21.
3. Les conflits parfois violents (avec y compris des actions parfois illégales) que les délogements occasionnent dans nombre de centres urbains sont bien connus. Je n'ai pas observé de tels épisodes pendant l'enquête et les facteurs qui expliquent pourquoi ce type d'escalade se produit – ou ne se produit pas –, alors que les ingrédients sont souvent très proches d'un quartier à l'autre, sont mal connus. Je n'ai pas eu l'occasion non plus d'observer les recours judiciaires engagés par certains habitants. Je voudrais souligner cependant que l'arrêt de l'un des deux projets observés résulte des montants de compensation très élevés, non anticipés par le promoteur, réclamés par les habitants. Sur les formes d'urbanisation observées en Chine et les problèmes qu'elles soulèvent, lire notamment You-Tien Hsing, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, Oxford, Oxford University Press, 2010, et Eva Pils, « Waste No Land: Property, Dignity and Growth in Urbanizing China », *Asia-Pacific Law & Policy Journal*, vol. 11, n° 2, 2010, p. 1-48. Par souci de confidentialité, les noms des promoteurs immobiliers ont été modifiés.
4. D'après l'article 8, chapitre 2 du « Plan de protection des quartiers et des édifices historiques de Shanghai », promulgué par l'assemblée populaire de Shanghai en juillet 2002, les quartiers où se concentrent les édifices dont le style, la disposition spatiale et le paysage d'ensemble représentent une culture typique d'une certaine époque, peuvent être considérées comme « quartier historique protégé ». Jusqu'en août 2008, avec l'approbation du gouvernement de Shanghai, 44 quartiers historiques protégés ont été désignés, dont 12 se trouvent au centre-ville, avec une surface de 27 km<sup>2</sup>, et 32 en banlieue, avec une surface de 14 km<sup>2</sup>.

nisme de la municipalité de Shanghai. Désireuses de pouvoir commencer au plus tôt les travaux de construction, les sociétés immobilières mettent tout en œuvre pour obtenir les permis de construire juste avant la fin de la phase de délogements.

Dans la mesure où les terrains en centre-ville sont rares, les projets de rénovation qui y sont menés visent en général une transformation radicale du paysage immobilier et donc le délogement de l'ensemble de la population qui y réside. À la fin des années 1990, pendant une courte période, le principe du relogement sur place des habitants délogés a prévalu dans les quartiers du centre-ville de Shanghai ; mais, très vite, pour atteindre un équilibre économique et permettre aux promoteurs des profits plus élevés, ce principe a été abandonné au profit soit d'un relogement dans un quartier beaucoup plus excentré, soit du versement d'une compensation monétaire. Il est parfois toujours de mise aujourd'hui dans des villes de petite et moyenne importance, par exemple dans les provinces du Fujian et du Zhejiang, où les habitants sont plus aptes à mettre en place un rapport de force qui leur soit favorable avec les promoteurs privés. Dans une grande ville comme Shanghai, la voix des habitants est beaucoup moins audible.

À l'origine d'un processus de délogement, il y a donc l'accord passé entre un gouvernement d'arrondissement et un promoteur ; celui-ci devient alors, en théorie, le maître d'œuvre de ce processus.

### Les acteurs pluriels qui interviennent dans un projet de délogement

Lorsque des projets de délogement sont évoqués, la résistance de certains habitants est souvent décrite sans que l'on sache véritablement quelle est l'identité de ceux auxquels, directement ou indirectement, ils s'opposent. De même, la nature des liens établis entre les deux parties demeure floue : ces interactions s'inscrivent-elles dans la sphère marchande ou dans celle des relations administratives ? Sont-elles de nature exclusivement économique ? Ou également politiques ?

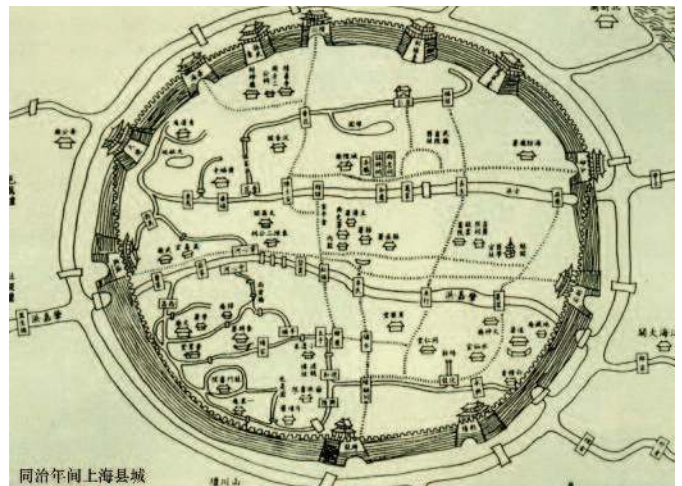
Disons-le tout de suite : une multiplicité d'acteurs intervient dans de tels projets. Il y a en effet le gouvernement d'arrondissement, le promoteur, qu'il soit public ou privé, le centre de pilotage du délogement, la société de délogement, le Comité de résidents et enfin les résidents eux-mêmes (les termes chinois sont donnés plus bas dans les sections correspondantes).

### Le gouvernement d'arrondissement

Ce n'est pas un hasard si nous avons placé cet acteur en premier. Toutes les interactions entre les différentes parties en présence, et notamment les négociations, se déroulent en effet à l'ombre du gouvernement d'arrondissement. Ceci est vrai à Shanghai comme dans les autres villes chinoises.

Mentionnons tout d'abord qu'un mode de gestion urbaine dit du « gouvernement à deux échelons » (*liangji zhengfu* 两级政府) prévaut à Shanghai. D'après le document numéro 111 adopté en 2001, « Le Bureau de la gestion immobilière et foncière de l'arrondissement est chargé du contrôle des processus de délogement dans le territoire qu'il administre, cela sous la direction du Bureau municipal » (article 6). Le « Bureau de la gestion immobilière et foncière de l'arrondissement ne peut ni exécuter lui-même le délogement, ni exécuter celui-ci par délégation » (article 17).

Le gouvernement d'arrondissement (*qu zhengfu* 区政府) dresse donc le plan de rénovation des quartiers anciens et accorde son soutien politique aux opérations de délogement qui en découlent. S'il ne finance pas celles-



Ancien plan de la ville de Shanghai, 1865-1871

© Tous droits réservés

ci directement, un tel soutien officiel, qui est concrètement relayé ensuite par les Bureaux de quartier et les Comités de résidents, exerce une influence directe sur la réussite de ces projets. Ainsi, au cours des négociations menées entre la société de délogement et les foyers et que l'on peut se représenter comme une forme de guerre psychologique, la première, grâce à l'appui explicite des bureaux de quartiers et des Comités de résidents, dispose de toutes les informations nécessaires concernant la situation des habitants alors que ces derniers ne reçoivent que des informations fragmentaires sur le processus en cours. Qui plus est, la société de délogement peut rendre manifeste aux yeux de tous l'accord donné par les autorités locales non seulement au projet de rénovation mais également au processus de délogement qui en découle. Elle établit ainsi d'emblée avec les résidents un rapport de force qui lui est favorable : s'opposer à la société de délogement et aux autres acteurs impliqués dans ce processus, c'est aussi s'opposer au gouvernement d'arrondissement.

« Dix paroles de l'entrepreneur de la société de délogement ne valent pas une parole d'un membre du Comité de résidents. Sans la participation des cadres membres du Parti au sein du Comité de résidents, le délogement de l'Exposition Universelle n'aurait jamais été aussi facile », reconnaît la secrétaire-adjointe Zhai Juan du comité du Parti de la société de délogement de Pudong, qui a pris part au délogement de l'Exposition Universelle 2010 à Shanghai.<sup>(5)</sup> Tout cela explique pourquoi, bien que le gouvernement d'arrondissement soit passé aujourd'hui officiellement du statut d'exécutant à celui de simple superviseur des délogements, les habitants estiment que ces opérations sont aujourd'hui encore l'affaire du gouvernement et que la société de délogement ne fait qu'exécuter ses décisions. Même dans le cas d'un projet impliquant un promoteur privé comme l'entreprise Zheshang, les habitants demeurent persuadés que, si c'est le promoteur qui apparaît sur le devant de la scène, c'est en réalité le gouvernement d'arrondissement qui mène en coulisses le processus de délogement.

Si les gouvernements de l'arrondissement et de la ville sont censés procéder à des projets de rénovation et d'urbanisation garants de l'intérêt collectif, dans les faits, ces projets doivent atteindre un équilibre financier et donc attirer des investisseurs et leur garantir des profits. Pour accélérer

5. Du Jiong (éd.), *Fasheng zai Pudong shibo dadongqian de baige gushi* (Cent histoires du relogement dans le district de Pudong pour l'Exposition Universelle 2010 de Shanghai), Shanghai, Shanghai kexue jishu chubanshe, 2006.

la rénovation des vieux quartiers de Shanghai, les services chargés des questions d'urbanisation prennent ainsi en compte les profits qui peuvent être générés pour les promoteurs. Par exemple, dans le cas des deux projets qui nous concernent, le droit d'utilisation des sols a été cédé alors qu'un plan de protection du Vieux Shanghai était en train d'être mis en place, limitant de fait la densité de population pouvant être accueillie dans les quartiers rénovés. Les promoteurs ont cependant obtenu un droit à construire avec une densité de population bien plus élevée que celle prévue par ce texte. Les gouvernements de l'arrondissement et de la ville ont ainsi évité d'avoir à verser aux promoteurs les indemnités importantes qui étaient dues si on leur avait soudain imposé de se conformer à la nouvelle législation. En d'autres termes, ils ont préféré sacrifier l'intérêt collectif et préserver celui des promoteurs, un choix qui révèle le manque de contrôle exercé aujourd'hui sur la mise en œuvre des politiques d'urbanisation. De même, pour hâter la réalisation de ces projets, les critères concernant le nombre d'habitations anciennes devant être épargnées de la destruction a été considérablement abaissé : un seuil de 10% a été fixé, dans un quartier dont le caractère historique devait pourtant, officiellement, être préservé dans son ensemble. Il est vrai que pour les services d'urbanisation de l'arrondissement et de la ville, pouvoir enfin prendre appui sur des dispositions formelles qui désignent des quartiers anciens à protéger, là où aucune règle n'existait jusque-là, et protéger de la destruction une partie au moins des bâtiments constituent déjà des avancées importantes.

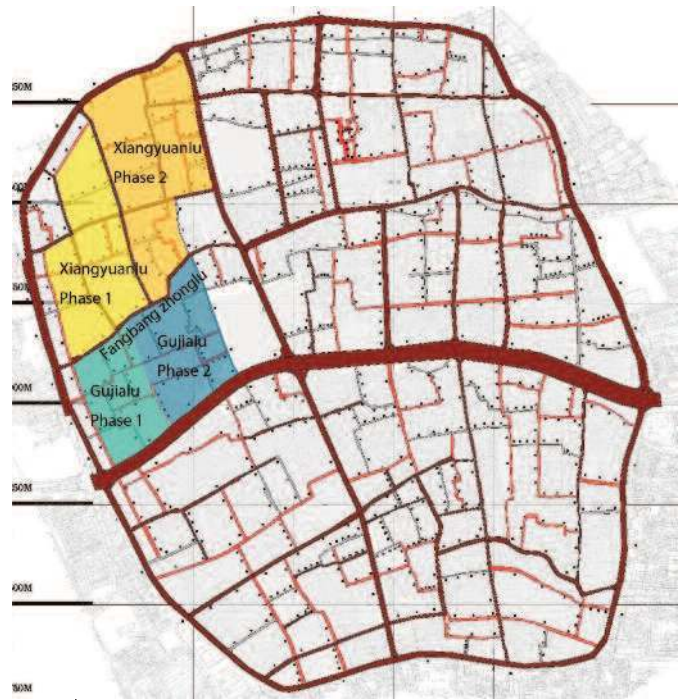
### Le promoteur immobilier

La commercialisation du foncier et de l'immobilier, la fin du système d'attribution des logements et la mise en place d'un système de compensation à la suite des délogements : toutes ces transformations se sont déroulées en une dizaine d'années à la fin du <sup>xx</sup>e et au début du <sup>xxi</sup>e siècle. Le gouvernement s'est retiré du rôle de maître d'œuvre de la rénovation des quartiers anciens. Les promoteurs immobiliers (*kaifa shang* 开发商), en obtenant des permis de construire contractuellement avec les gouvernements d'arrondissement, sont devenus la cheville ouvrière du processus de rénovation des quartiers anciens et donc les acteurs en théorie les plus importants des délogements.

Il n'existe pas de différence fondamentale, en ce qui concerne le processus de délogement et les moyens employés pour le mener à bien, entre une entreprise publique et une entreprise privée. De même, ce processus ne diffère pas fondamentalement selon qu'il se déroule dans un quartier ancien de la ville ou sur un terrain plus ordinaire. Dans tous les cas, le promoteur réunit les fonds pour le délogement, identifie les habitations destinées aux relogements, établit le plan de délogement. La négociation avec chaque foyer est confiée ensuite à la société de délogement avec laquelle le promoteur a passé un contrat.

Promoteurs privés et promoteurs publics obéissent à des logiques marchandes. Il serait vain d'attendre d'un promoteur public un plus grand souci de l'intérêt collectif. Dans la mesure où aucun fonds public n'est disponible pour la rénovation des quartiers anciens de Shanghai, dans la mesure également où il n'existe pas vraiment de réglementation visant à protéger le bien commun, les gouvernements d'arrondissement et de la ville se tournent librement vers les promoteurs immobiliers et leur offrent des conditions très favorables pour mener à bien ces projets de rénovation.

Cependant, les liens entre les promoteurs et le gouvernement d'arrondissement varient selon que les premiers sont privés ou publics. Les entreprises



Localisation des deux sites étudiés dans la vieille ville de Shanghai © Zhang Kai

publiques sont financées par des capitaux de l'État et l'entente entre elles et le gouvernement municipal va de soi. Leur alliance est étroite et solide : elle est peu soumise aux transformations de la société, aux fluctuations du marché ou aux changements de personnes qui se produisent lors du renouvellement de certains mandats. Le gouvernement municipal se tourne souvent vers les grandes entreprises publiques lorsque les projets considérés peuvent générer des profits importants. En échange, il demande à ces entreprises de l'aider à réaliser ses objectifs. Ainsi, en sollicitant en tout premier lieu l'entreprise Fuyue pour les projets de rénovation de la vieille ville, il attendait de celle-ci qu'elle l'aide à résoudre la question du relogement des habitants de la vieille ville, à la fois pauvres et nombreux, tout en attirant des capitaux. Dans le cas de projets de rénovation dans les quartiers anciens, le gouvernement municipal n'alloue pas de capitaux aux entreprises publiques mais il leur confère d'autres avantages comme la garantie des prêts bancaires. À l'inverse, bien que les entreprises publiques fonctionnent comme des entreprises classiques, générer des profits n'est pas leur objectif premier : elles doivent avant tout aider le gouvernement à réaliser ses objectifs politiques. Si jamais elles essuient des revers financiers au cours de certains projets, le gouvernement municipal les dédommage en leur accordant des opportunités avantageuses ailleurs.

Les entreprises privées n'ont pas, envers le gouvernement municipal, les mêmes obligations que les promoteurs publics. Leur objectif est clair : la rentabilité. Pour cela, il leur faut établir de bonnes relations avec le gouvernement local afin d'être informées de ses projets, parvenir à être sollicitées pour certaines d'entre elles, diminuer les incertitudes que suscitent les politiques menées. Il est sans doute nécessaire de préciser que « par rapport à la société occidentale, la société chinoise ne se construit ni sur les personnes ni sur la société, mais sur les relations interpersonnelles [*guanxi* 关系] »<sup>[6]</sup>. « Pour les Chinois, le processus logique des actions établies par un

6. Qin Haixia, « Guanxi wangluo de jiangou : siying qiyezhu de xingdong luoji » (Construction des réseaux sociaux : La logique d'action de l'entrepreneur), *Shehui*, n° 5, 2006, p. 3-21.



ou plusieurs individus est : action personnelle ; action interpersonnelle ; action d'une équipe ou d'un groupe »<sup>(7)</sup>.

Dans une société où les relations interpersonnelles sont reconnues comme très importantes, la capacité des entreprises privées à acquérir des ressources à l'aide des « *guanxi* » possédées et entretenues constitue une sorte de « *capital social* »<sup>(8)</sup>. Acquérir et exploiter ce capital social représente un savoir irremplaçable pour accroître les opportunités et les revenus de l'entreprise. Parmi les relations à développer, celles établies avec les gouvernements de différents échelons sont sans conteste les plus importantes pour avoir accès aux ressources publiques. En Chine, la plupart des entrepreneurs privés prospères possèdent donc des relations étroites et stables avec les fonctionnaires dans différents services gouvernementaux, relations pour lesquelles ils doivent déboursier des sommes importantes qui, en retour, leur permettent de défendre et de consolider ces relations sur le long terme. Il s'agit là d'un principe généralement accepté.

En participant au projet de rénovation dans la vieille ville de Shanghai, l'entreprise privée Zheshang visait ainsi non seulement à obtenir des gains économiques mais aussi à asseoir son ascendant politique en renforçant ses liens avec le gouvernement municipal. Avant de se tourner vers la construction immobilière, cette entreprise Zheshang était impliquée dans l'industrie des câbles électriques. Après avoir accumulé des profits, elle s'est tournée vers des objectifs plus politiques. Elle a ainsi investi dans l'éducation en établissant « l'école bilingue Golden Apple » afin de bénéficier d'une opinion publique favorable. Son PDG est devenu délégué de l'Assemblée populaire de la municipalité de Shanghai, mais aussi président-adjoint du Comité industriel et commercial de Shanghai. De même qu'il a été nommé « travailleur modèle » (*laomo* 劳模) au niveau national. Les efforts déployés par l'entreprise pour se rapprocher des cercles politiques sont donc très clairs. La décision de s'investir dans le projet de rénovation d'un quartier ancien, avec tous les problèmes sociaux que cela implique, relevait de la même intention : s'attirer les faveurs du gouvernement et de la population afin d'acquérir un capital politique susceptible de soutenir en retour les activités économiques.

Cependant, contrairement aux entreprises publiques, les entreprises privées sont situées à l'extérieur du pouvoir politique. Leurs relations avec le gouvernement sont mouvantes, instables et ne possèdent aucun caractère exclusif. Lors d'une transition politique, les entreprises privées risquent plus gros car elles ne peuvent pas utiliser directement les ressources publiques. Face à l'instabilité de ces liens, les entreprises privées doivent sans cesse renforcer leur alliance avec les gouvernements aux différents échelons et manifester une grande réactivité pour ne pas être éliminées du marché.

### Le centre de pilotage du délogement

Le centre de pilotage du délogement (*dongqian zhihui bu* 动迁指挥部) est un organisme provisoire mis sur pied par le gouvernement d'arrondissement et qui est chargé, au nom de celui-ci, de présider au travail de coordination entre l'arrondissement, le promoteur, et la société de délogement tout au long du processus de déplacement de la population locale. Il transmet à la société de délogement les politiques et les directives officielles. S'il ne participe pas directement au délogement, il prend part à la formulation des mesures adoptées et coopère avec le promoteur, en fixant par exemple le montant maximal des indemnités proposées aux résidents.

Ainsi, dès que des problèmes apparaissent au niveau des négociations menées avec les résidents, le centre de pilotage convoque une réunion des re-

présentants du promoteur, de la société de délogement et des Comités de résidents concernés. Les informations qui concernent les mesures officielles présidant au délogement ou les habitations destinées au relogement sont transmises par cet organisme ; de même, les grandes assemblées visant à exhorter les uns et les autres au départ se déroulent dans les bâtiments qu'il occupe. Le centre de pilotage du délogement de la vieille ville de Shanghai est installé, par exemple, dans les locaux d'une ancienne usine collective. Son personnel provient de différents services du gouvernement d'arrondissement. Les salaires sont versés en partie par les unités de travail d'origine, le reste provenant des subventions versées par les promoteurs au centre de pilotage. Les dépenses de fonctionnement sont prélevées sur les frais de gestion versés par les promoteurs.

M. Li, mon contact auprès du centre de pilotage pour le projet de Gujia Lu, n'a pas pu entrer à l'université « pour les ouvriers, les paysans et les soldats » lorsqu'il était jeune à cause de la mauvaise « orientation politique » de sa famille. C'est par hasard qu'il est venu à travailler dans le secteur du délogement. Il était auparavant chef d'une équipe d'autobus de la ville. En 1995, les travaux de la rue Fuyou dans la vieille ville réclamant du personnel nouveau pour mener à bien le travail de délogement, il a proposé ses services sur la recommandation d'un proche. Depuis, il n'a cessé de travailler sur des projets de délogement de la vieille ville. Il explique : « Les travailleurs de la première phase (c'est-à-dire la phase de délogement) des projets de rénovation de quartiers anciens sont ceux qui souffrent le plus car ils ont affaire directement à la population. Quant aux étapes de construction et de vente qui suivent, c'est beaucoup plus simple. Pourtant, si le délogement constitue la première étape du projet, dès qu'on en voit les premiers fruits, les travailleurs du délogement sont déjà partis vers d'autres zones. Ils restent toujours dans l'ombre. »

M. Li déduit de son expérience que si, au cours des travaux de la rue Fuyou en 1995, le problème du délogement a été plus facile à traiter qu'aujourd'hui, c'est parce que les écarts entre riches et pauvres étaient moins importants et que les habitants avaient des exigences moindres pour leur délogement. Une autre raison institutionnelle importante est, selon lui, le recours croissant à la compensation financière, une politique préconisée au cours de la dernière décennie. À l'époque des travaux de la rue Fuyou, les habitants étaient indemnisés par l'attribution d'un nouveau logement. Il n'existait donc pas selon lui de marchandages interminables tels que ceux observés depuis l'institution des compensations financières<sup>(9)</sup>.

### La société de délogement

La société de délogement (*dongqian gongsi* 动迁公司) est l'un des acteurs les plus spécifiques du système de rénovation urbaine en Chine.

La société de délogement est un terme familier qui désigne une « unité de travail de délogement qui a obtenu le certificat de qualification pour le délogement et la démolition. Elle accepte la délégation du démolisseur (le

7. Wang Hejian, « Ziwo xingdong de luoji : Lijie 'xin chuantong zhuyi' yu Zhongguo danwei zuzhi de zhenshi de shehui jiangou » (Logique de l'action en soi : Comprendre le néo-traditionalisme et la formation sociale actuelle de l'« Unité de travail » chinoise), *Shehui*, n° 3, 2006, p. 13-22.

8. Selon Pierre Bourdieu, le capital social est l'ensemble des ressources mobilisées (des capitaux financiers, mais aussi de l'information, etc.) à travers un réseau de relations plus ou moins étendu et plus ou moins mobilisable qui procure un avantage compétitif en assurant aux investissements des rendements plus élevés. Les entreprises dominées peuvent utiliser leur capital social pour exercer des pressions sur l'État et obtenir de lui qu'il modifie le jeu en leur faveur. Voir Pierre Bourdieu, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000.

9. Entretiens avec Monsieur Li, mon contact sur le Projet Gujia Lu au Bureau de médiation au délogement de la vieille ville, le 23 janvier 2006 et le 18 mars 2007.

promoteur), mobilise dans le cadre prévu ceux qui doivent être déplacés, organise la signature de l'accord de compensation et mène à bien le versement de la compensation en fonction de l'accord conclu. » (*Méthodologie de gestion du délogement de la ville de Shanghai, janvier 2002, article 3*)

La société de délogement est donc commissionnée par le promoteur pour traiter avec les habitants et cela jusqu'à la démolition de leur logement<sup>(10)</sup>. C'est elle qui mène les négociations avec les foyers, même si c'est avec le promoteur que ces derniers signent ensuite un accord de délogement après avoir signalé le choix opéré entre le relogement ou le versement d'une compensation. Le principe mis en œuvre est le suivant : les négociations sont menées foyer par foyer et sont confidentielles.

La société de délogement est choisie à l'issue d'un appel d'offres public. Le promoteur fixe le montant maximal du coût du délogement, montant en-dessous duquel la société de délogement jouit d'une liberté de négociation tout en respectant le principe du moindre coût. Le promoteur n'intervient donc pas directement dans le processus, à moins que les négociations avec les habitants n'aboutissent à un montant supérieur à la somme fixée. Dans ce cas, la société de délogement demande son avis au promoteur, le coût final du délogement étant éventuellement révisé conjointement.

La création d'une « unité de délogement » doit satisfaire aux conditions suivantes (*Méthode de gestion du délogement de la ville de Shanghai, janvier 2002, article 4*) :

- Elle doit avoir été créée avec l'accord des autorités administratives locales ;
- Elle doit disposer d'un nom, d'un organisme spécifique, d'un secteur d'activité clairement identifié et d'une adresse de bureaux fixe ;
- Les capitaux enregistrés ne peuvent être inférieurs à 10 millions de *yuan* (5 millions dans les districts péri-urbains), ceux d'une unité de délogement aux activités mixtes ne peuvent pas être inférieurs à 50 millions de *yuan* (20 millions dans les districts urbains) ;
- Elle ne peut rassembler moins de trois postes d'encadrement dans les domaines de la technologie, de la finance et de la gestion financière, occupés par des personnes possédant les certificats professionnels concernés ;
- Elle doit disposer d'un effectif de trente travailleurs au moins détenteurs du « *certificat de travailleur au délogement de la ville de Shanghai* »<sup>(11)</sup> (minimum de dix travailleurs dans les districts péri-urbains) ;
- Elle ne peut accepter l'apport de fonds personnels.

La société de délogement est donc indépendante mais sa constitution doit être approuvée par les autorités compétentes supérieures. Qui plus est, « elle ne peut pas recevoir de fonds personnels ». Enfin, « l'unité de délogement déloge par délégation et prélève des frais en échange des services procurés, mais elle n'a pas pour finalité de dégager des profits ». (*Méthode de gestion du délogement de la ville de Shanghai, janvier 2002, article 3*). La société de délogement constitue donc un établissement très spécifique, à la fois soutenu et contrôlé par l'administration.

Lors de la première phase de la rénovation des quartiers anciens de Shanghai, dans les années 1990, le gouvernement rédigeait le plan de rénovation, exécutait le délogement et organisait les projets de construction. Ses services étaient donc directement responsables du travail de délogement. Aujourd'hui, ce dernier est mis en œuvre par une société spécialisée apparemment indépendante du gouvernement local, mais les habitants considèrent toujours que cette étape cruciale est orchestrée par les autorités locales et se déroule dans un contexte public. De fait, la société de déloge-

ment est bien une émanation des différents services de l'arrondissement impliqués dans la construction et la distribution de logements publics avant la réforme du système de logement ; elle est reliée aux gouvernements de l'arrondissement et de la ville par une myriade de fils invisibles.

Le personnel fixe de ces sociétés ne compte que quelques personnes qui occupent des postes clés tels que ceux de directeur de la société, de responsable des projets de délogement ou de directeur des finances. Elles proviennent en général des organismes des services immobiliers gouvernementaux qui ont donné naissance aux sociétés de délogement. À l'inverse, les employés effectivement en charge du délogement et qui vont négocier avec les habitants sont tous embauchés de façon provisoire. Ils possèdent le certificat professionnel requis pour cet emploi et font la navette entre différentes sociétés de délogement. Leur rémunération est composée d'un salaire de base et d'un intéressement sur le chiffre d'affaire. Le directeur d'une société de délogement évoque les compétences de ces travailleurs au délogement de la façon suivante : « En fait, le travail de délogement ne s'apprend pas. Certains sont nés pour ça. Ils savent bien parler, ils sont capables d'agir avec souplesse. Les mesures officielles sont figées, ce qui compte c'est l'expérience que ces vieux travailleurs ont acquise. » M. Li, du centre de pilotage du délogement de la vieille ville m'explique : « Les agents de la société de délogement ne peuvent pas se rendre au domicile des habitants tout seuls ; ils doivent être deux. C'est la règle. Deux personnes coopèrent et chaque binôme s'occupe du déplacement de quinze à vingt familles. Par exemple, si la société de délogement entreprend de déménager 500 ménages, il lui faudra 25 binômes en mission simultanément. Peu à peu, le nombre de ménages à déplacer diminue et il faut donc diminuer également le nombre d'agents en ne gardant que les plus compétents, les autres partiront vers d'autres sociétés de délogement. » Au cours d'un délogement, les horaires de travail vont de 11 heures du matin à 8 ou 9 heures du soir. Les employés sont mobilisés dans des opérations de porte-à-porte. Avant 11 heures du matin, les habitants ne sont pas levés ou sont déjà partis, il vaut donc mieux éviter ces heures-là. En revanche, il est probable que les habitants seront chez eux après dîner »<sup>(12)</sup>.

En l'absence d'un système stable et cohérent de critères qui fixe le montant des compensations, négocier avec les habitants constitue le moment le plus important du processus de délogement. Les zones Xiangyuan Lu et Gujia Lu sont deux grands projets qui affectent des milliers d'habitants et le délogement a donc été confié conjointement à onze sociétés de délogement. Celles-ci partagent leurs bureaux au sein d'un bâtiment provisoire avec le Quartier-général du délogement. Signalons qu'il n'était pas facile pour celui-ci de coordonner les activités de onze sociétés. Au fil du temps cependant, le nombre de sociétés de délogement a diminué. En janvier 2006, lors de mon stage au sein du Comité de résidents Zhaofang, il restait six sociétés de délogement au sein de la zone Gujia Lu<sup>(13)</sup>.

Aujourd'hui, dans un contexte où l'exploitation immobilière du centre-ville de Shanghai ralentit, les affaires des sociétés de délogement ont été sensi-

10. Une fois qu'un accord de délogement est signé entre le promoteur et la famille à déloger, le travail de négociation par la société de délogement est terminé. La société de délogement va ensuite assigner une *équipe de démolition* à la destruction du bâtiment une fois les habitants démenagés. Les travailleurs de l'équipe de démolition sont dans la plupart des cas des populations migrantes.

11. Le « *certificat de travailleur au délogement de la ville de Shanghai* » est délivré par le Bureau municipal de la gestion immobilière et foncière dans le but de normaliser le travail de délogement. Il existe à Shanghai depuis 1994. Pour obtenir ce certificat, il existe un concours organisé par le Bureau d'arrondissement de la gestion immobilière et foncière faisant suite à une formation préalable de deux semaines.

12. Entretien avec Monsieur Li, le 12 février 2006.

13. Carnet de notes de l'auteur, le 20 janvier 2006.

blement réduites. Alors, pour remporter des parts de marché ou manifester leur capacité à déloger, les sociétés de délogement apportent parfois leurs propres capitaux en vue d'augmenter le fonds d'indemnisation dont disposent les promoteurs, assument avec ces derniers les différents risques liés au délogement et récupèrent éventuellement les fonds non utilisés lorsque le délogement est achevé. Bien que le processus de délogement résulte du contrat passé entre la société de délogement et le promoteur, le tout dans le cadre d'un appel d'offre, les missions de délogement incombent en réalité à quelques sociétés qui entretiennent des relations avec les gouvernements des arrondissements concernés. Pareille situation renforce la perception, chez les habitants, d'une coalition entre les sociétés de délogement et le gouvernement local, et renforce le caractère « officiel » du délogement.

### Le Comité de résidents

Le Comité de résidents ou *jumin weiyuanhui* ou *juweihui* (居委会) joue un rôle extrêmement important dans les processus observés. Sans son intervention, le délogement de milliers de familles – comme dans le cas du projet Xiangyuan Lu – ne pourrait aboutir.

Le « Comité de résidents » est officiellement une organisation autonome établie en 1952, 3 ans après la fondation de la Chine nouvelle. Mais par la position qu'il occupe et la fonction qu'il exerce, il s'agit de bien plus qu'une simple instance civile. Le comité joue en effet le rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et les résidents. Il est, pour le premier, un outil très important pour la gestion et le contrôle de la société. Pour les seconds, il constitue une organisation qui doit offrir des services communautaires et représenter les intérêts collectifs.

S'il ne détient pas officiellement de pouvoir administratif, le Comité est bien, à Shanghai comme dans les autres villes chinoises, intégré au système de gestion gouvernementale désigné par la formule suivante : « un gouvernement à deux échelons, une administration à trois échelons, un réseau à quatre échelons »<sup>(14)</sup> (*liangji zhengfu* 两级政府, *sanji guanli* 三级管理, *siji wangluo* 四级网络). Il est situé au plus bas d'une hiérarchie comptant quatre échelons, dont les trois premiers sont le gouvernement municipal, le gouvernement d'arrondissement et le Bureau de quartier (*jiedao banshichu* 街道办事处). Son personnel et ses activités relèvent de l'autorité de ce dernier. Officiellement, il a six domaines d'action privilégiés : la gestion de la population, les services publics, la médiation populaire, la sécurité, l'appui à l'action du gouvernement, l'expression des opinions populaires. Mais, en pratique, le travail du comité va bien au-delà et comprend également, l'entretien des espaces publics, l'hygiène, la sécurité civile, l'aide aux pauvres, le contrôle des naissances, la gestion de la population migrante. Comme le Comité est devenu, dans les faits, le bras droit du Bureau de quartier, les services gouvernementaux le considèrent comme un organisme à leur service et lui assignent toutes sortes de tâches administratives.

Au cours de la négociation, la coopération des bureaux de quartier et des Comités de résidents est indispensable. Leurs membres ont une connaissance approfondie des foyers qu'ils administrent. Sans l'appui qu'ils apportent à la société de délogement, les négociations seraient difficiles à mener. Et dans le cas des projets de rénovation dans la vieille ville de Shanghai, le gouvernement d'arrondissement demande tout simplement de manière tout à fait officielle aux Bureaux et aux comités d'appuyer le processus de délogement.

Le Comité de résidents joue cependant un rôle délicat dans le délogement des foyers. D'une part, ceux qui y travaillent ont pour responsabilité de se

conformer aux directives du gouvernement d'arrondissement et de favoriser les négociations entre les résidents et la société de délogement ; d'autre part, en tant qu'habitants du quartier, ils sont affectés, comme leurs voisins, par les opérations de délogement. De plus, ceux qui les entourent pensent que leur position au sein de la hiérarchie administrative leur donne accès à des informations internes sur le délogement. Ils croient également que le Comité aide la société de délogement à évaluer le montant des compensations et a son mot à dire dans le processus de négociation. Ils cherchent donc à s'entendre avec les membres du comité. Or le Comité n'est que partiellement au courant des dispositions prises : les promoteurs ont besoin de lui pour être informé sur les foyers et établir un contact avec eux, mais ils ne veulent pas lui divulguer trop d'informations, du fait même de sa proximité avec les habitants.

Tout au long du délogement, le Comité de résidents doit continuer à assurer l'ensemble des autres tâches qui lui incombent. Il doit attendre le moment où la dernière famille quitte le quartier pour être dissous afin d'assurer la sécurité jusqu'à la fin alors que les délogements suscitent souvent des conflits intenses. Dans le quartier Gujia Lu, un manque de capitaux a conduit à une interruption du projet. Même si 800 familles étaient déjà déplacées, elles étaient alors très dispersées dans l'ensemble bâti. Dans un même bâtiment pouvaient ainsi se côtoyer des appartements vidés de leurs occupants et des appartements dont les habitants continuaient à vivre sur place. Aucune démolition ne pouvant être exécutée, les logements vides sont très vite devenus source d'insécurité. Ainsi, en 2006, peu avant la Fête du printemps, la plus grande préoccupation du Comité de résidents était de prévenir tout incendie car, dans ce quartier de maisons anciennes à charpente en bois, un incendie pouvait être fatal. Pour éviter que des malfaiteurs s'introduisent dans les appartements vides et y mettent le feu durant la nuit, le comité a fait sceller fenêtres et portes des logements avec des briques. Comme l'explique un membre du Comité de résidents : « Mieux vaudrait déplacer toutes les familles d'un bâtiment puis le démolir pour qu'il n'existe plus cette incertitude latente. À cause des familles déplacées là où d'autres ne le sont pas, le maintien de la sécurité dans la communauté est devenu plus difficile »<sup>(15)</sup>. Si l'on ajoute les accidents causés par les surcharges électriques, les différends entre voisins et toutes sortes de tensions, les problèmes provoqués par l'arrêt du délogement ont considérablement augmenté, dans ce cas précis, la difficulté et la quantité de travail du Comité de résidents.

### Les habitants déplacés

En Chine, les personnes déplacées (*bei dongqian ren* 被动迁人), relogées ou compensées en cas de délogement – il s'agit du même groupe – sont identifiées par leur permis de résidence ou *hukou*. Selon la « Réglementation sur les critères d'identification des habitants à reloger à Shanghai » (2006), les « habitants à reloger » (*anzhi renkou* 安置人口) sont ceux qui « jusqu'au jour de la délivrance du permis de démolition du logement concerné, habitent dans ce logement, sont en possession depuis plus d'un an d'un permis de résidence à l'adresse de ce logement, n'ont pas d'autres logements dans la même ville (ou possèdent d'autres logements mais sont dans l'incapacité de s'y installer) ». Les individus qui n'ont pas de permis de résidence à

14. Lin Li, *Xiandaihua guocheng zhong de chengshi guihua maodun jiqi zhili*, Yi Shanghaishi jiejue chengshi guihua wenti weil (Solution des problèmes d'aménagement durant la modernisation urbaine, le cas de Shanghai), mémoire de master, Shanghai, Université Fudan, 2005.

15. Carnet de notes de l'auteur, le 13 janvier 2006.





Fanbang zhonglu pendant le délogement

© Zhang Kai

l'adresse du logement à démolir sont considérés comme des habitants à reloger si, et seulement si, à la suite d'un mariage, ils ont habité dans ce logement au cours des deux années ayant précédé la date de délivrance du permis de démolition et que leur conjoint relève de la catégorie des habitants à reloger ou à compenser.

Détenir un permis de résidence à l'adresse du logement à démolir est donc la première condition pour être candidat à une compensation ou à un relogement. Mais nombre d'habitants des quartiers concernés n'y résident pas officiellement. Leur permis de résidence est enregistré ailleurs. À l'inverse, certains habitent ailleurs alors qu'ils sont enregistrés dans le quartier. Autrement dit, il existe un découplage entre résidence officielle et résidence effective. Dans les deux quartiers observés, la plupart des habitants y possédant leur permis de résidence étaient des personnes ayant hérité du droit d'usage d'un logement public et qui sous-louaient leur logement, les nouveaux locataires venant d'autres quartiers de la ville ou d'autres régions de Chine.

Les habitants habilités à négocier avec la société de délogement ne sont donc pas toujours ceux qui rencontrent les plus grands problèmes de logement. De plus, le permis de résidence citoyen est associé, on le sait, à toute une série d'avantages sociaux liés à la santé, à l'éducation, aux indemnités de chômage, ce qui explique que nombre de personnes tentent d'enregistrer leur permis en milieu urbain. Dans une même ville, ces avantages diffèrent

selon les quartiers, étant souvent plus élevés dans les quartiers du centre-ville. D'où les stratégies déployées par les foyers pour y déplacer leur permis. C'est ce qui explique le choix adopté par des familles originaires des quartiers les plus anciens mais aussi les plus centraux de Shanghai : y conserver leur permis de résidence, quitte à résider ailleurs, en attendant notamment le moment d'un projet de rénovation.

Ainsi, on aurait pu croire qu'une fois le contrat d'utilisation des sols signé, le gouvernement d'arrondissement serait relégué à l'arrière-plan et que les négociations opposeraient les promoteurs immobiliers aux habitants déplacés. Il n'en est rien. Là où, hier, le gouvernement d'arrondissement agissait seul, une multiplicité d'institutions ont aujourd'hui vu le jour. Chacune d'entre elles est, pourrait-on dire, colorée par la sphère officielle sans en relever formellement. À chaque fois cependant la nature de cette coloration varie. On a vu les liens structurels instaurés entre les gouvernements locaux et les promoteurs publics. Mais une alliance et une interdépendance très spécifiques existent également entre ces autorités locales et les promoteurs privés, les premiers étant dépendants des seconds pour mener à bien certaines de leurs opérations, les seconds étant dépendants des premiers pour développer leurs activités économiques. Le quartier-général du délogement, instance provisoire placée directement sous la direction du gouvernement d'arrondissement, a pour fonction de coordonner – et de superviser – les actions du gouvernement, des promoteurs et des sociétés de délogement



impliqués dans un même projet de rénovation. C'est dans les bâtiments qu'elle occupe que les différends sont tranchés, que des solutions sont proposées aux difficultés rencontrées. Quant à la société de délogement, elle doit être approuvée par l'administration locale pour exister, et son personnel est originaire de différents services de l'arrondissement et de la ville. Enfin, les Comités de résidents, officiellement des organisations autonomes, constituent en réalité le quatrième échelon de l'administration urbaine et reçoivent l'ordre d'appuyer le délogement.

Relations directes ou indirectes, plus ou moins formalisées et explicites, inscrivent donc ces organismes dans la sphère officielle. Mais ils ne l'inscrivent pas que dans cette sphère, permettant d'avancer publiquement que le gouvernement d'arrondissement n'exécute pas lui-même, ou par délégation, le processus de délogement. Pareille situation mériterait une analyse plus approfondie pour montrer comment la sphère du pouvoir et la sphère sociale, ou civile, sont, de façon directe ou indirecte, institutionnelle ou pas, théorique ou effective, enchevêtrées, permettant une forme particulièrement efficace d'exercice du pouvoir mais aussi un brouillage et donc une incertitude des catégories, des principes et des normes à mobiliser selon les situations.

Les habitants à déplacer ne s'y trompent pas qui, même s'ils n'ont jamais affaire directement aux représentants des gouvernements de la ville et de l'arrondissement, considèrent que ces projets non seulement émanent d'une volonté officielle mais sont supervisés du début à la fin par les autorités locales. Leur réponse aux projets en cours est affectée par une telle compréhension. Elle est également affectée par la multiplicité des acteurs – dont les responsabilités et les obligations ne sont que vaguement définies –, auxquels ils ont directement affaire et qui, précisément, ne sont jamais les représentants du gouvernement d'arrondissement. Elle est enfin directement orientée par les règles de jeu appliquées pour mener à bien un tel projet officiel. Parmi ces règles du jeu domine le déroulement de négociations personnalisées, confidentielles, non encadrées par un système de règles et de dispositions stables, entre la société de délogement et les foyers.

## La réponse des habitants délogés

Les foyers affectés par un projet de rénovation ont en général connu des expériences diverses ; ils ne partagent pas la même situation et poursuivent des objectifs différents. Notamment, ils ne partagent pas la même situation au regard du critère officiel premier : l'adresse à laquelle leur permis de résidence est enregistré. Les habitants des quartiers anciens observés se divisent en effet, on l'a vu, en deux catégories institutionnelles : les habitants dont c'est le lieu de domiciliation officielle et les populations migrantes. Les populations migrantes sont exclues de la catégorie des « habitants à reloger ».

Au sein de la première catégorie, j'ai pu observer trois types d'attitude manifestées à l'égard du délogement, une diversité qui découle directement de l'importance formellement assignée au lieu de domiciliation officielle, et non effective, dans le quartier à rénover.

Certains résidents sont satisfaits de leurs conditions de vie actuelles, ils sont attachés à leur environnement et à leur logement et ne veulent pas déménager. Ils souhaitent que le bâtiment qui les abrite soit placé sur la liste des bâtiments protégés : le délogement pourrait être alors remis en cause et, si jamais il avait lieu, ils obtiendraient alors une meilleure compensation.

D'autres habitants ne sont pas satisfaits de leurs conditions de logement actuelles mais ils n'ont pas la capacité économique d'améliorer celles-ci. Ils

souhaitent que les promoteurs interviennent le plus tôt possible afin d'utiliser la compensation pour acquérir de nouveaux appartements. Parmi eux, certains habitent le quartier depuis longtemps et y sont également attachés, mais leurs aspirations à améliorer les conditions de vie de leur famille dominent. Ils se désintéressent donc des questions concernant l'avenir du quartier et la destruction des bâtiments anciens. Un tel groupe était majoritaire dans les quartiers que j'ai observés. Signalons que dans les quartiers anciens comme ceux que l'on trouve dans la vieille ville, où se regroupent des familles à revenu modeste, un slogan circule volontiers : « les pauvres s'enrichissent par le délogement » (*qiongren fanshen kao dongqian* 穷人翻身靠动迁). Il reflète le fait que les familles à revenu modeste n'ont souvent pas d'autre moyen pour améliorer leurs conditions de vie que de tirer parti d'une opération de rénovation. Les logements proposés étant situés en lointaine périphérie, la plupart des foyers font en général le choix de la compensation financière. Ils vont ensuite acheter un appartement de seconde main dans le centre-ville ou deux appartements en périphérie selon la taille et la composition de la famille.

Il y a enfin un troisième groupe, constitué de personnes n'étant pas particulièrement en difficulté mais jouissant au contraire d'un niveau de vie assez aisé et ayant, pour la plupart, déménagé tout en conservant leur permis de résidence à leur ancienne adresse, qui ne sont plus tellement attachées au quartier et ne voient dans le processus de délogement qu'une façon de gagner de l'argent.

En d'autres termes, la plupart des habitants rencontrés durant mon enquête accueillaient favorablement le projet de rénovation en cours. Quel que soit le montant de la compensation versé, ils voyaient là une occasion unique d'améliorer les conditions de logement de leur famille. Je prendrais ici un exemple. Au dernier étage du numéro 61 de la rue Jinjia Fang, quatre membres d'une famille se partageaient 20 m<sup>2</sup> divisés en deux pièces, une salle et un grenier : la grand-mère, son fils, sa belle-fille, et son petit-fils étudiant à l'université de Songjiang et qui ne rentrait que le week-end. La grand-mère m'a confié : « Bien sûr que je voudrais rester ici, la vie est comode, les voisins sont sympathiques et on y vit en sécurité. Si on se déplace, chaque famille fera son propre choix, on ne sera plus ensemble. Je ne suis pas pour le déménagement. Je suis habituée à vivre dans ce quartier tranquille, mon assurance vieillesse est suffisante pour payer le loyer et en plus il n'y pas de frais mensuel pour l'entretien comme dans les nouveaux ensembles. Pourtant, mon fils et sa femme voudraient habiter un nouvel appartement »<sup>(16)</sup>.

Dans un quartier autour de la rue Jinjia Fang qui va être réhabilité, M<sup>me</sup> Zhang annonce à la cantonade : « Prenez plus de photos encore, bientôt il n'y aura plus rien. Ce bâtiment a l'air en meilleur état maintenant après le ravalement, mais en fait, il est en très mauvais état. Il a été construit il y a soixante-dix ou quatre-vingt ans. On s'entend les uns les autres du haut en bas de l'immeuble, mais je n'ai pas les moyens d'habiter ailleurs... Et il ne faut pas rêver : revenir habiter dans le quartier sera trop cher pour que nous puissions payer. Malgré tout, je ne vais pas être parmi les premiers à déménager, je vais habiter une « maison-clou » (*dingzi hu* 钉子户) »<sup>(17)</sup>.

La négociation entre la société de délogement et chaque habitant se déroule, on l'a vu, de manière confidentielle ; le contenu de la négociation est

16. Notes d'entretien avec les habitants, le 11 janvier 2006.

17. Notes d'entretien avec les habitants, le 7 janvier 2006. Les foyers qui refusent de partir et sont les derniers à demeurer sur les lieux alors que leurs anciens voisins ont déménagé sont appelés par l'administration les « maisons-clou ». Surgissant ici et là au milieu d'habitations rasées, il s'agit de les « déclouer » en les forçant au départ.

gardé secret. Ce procédé entretient divisions et suspicions. D'un côté, les habitants aimeraient connaître l'avancement de la négociation entre la société et leurs voisins pour s'assurer qu'ils ne sont pas perdants ; de l'autre, ils n'envisagent pas de divulguer leur propre situation. En général, ceux qui ambitionnent un nouveau logement ne veulent pas que la négociation soit trop longue de crainte de voir l'opération s'arrêter. En effet, si le projet est suspendu, comme ce fut le cas pour le projet de Gujia Lu, le délogement, et toutes les promesses qui l'accompagnent, sont reportés pour une durée indéterminée. En même temps, plus ils attendront et plus la compensation sera élevée, ce qui explique qu'aucun d'eux ne souhaite voir ses voisins obtenir une meilleure compensation. Leur stratégie est donc complexe. À l'opposé, les habitants qui ont déjà acheté un appartement ailleurs et n'attendent plus que les indemnités du délogement, retardent sans hésiter la négociation afin de maximiser leur gain. Ils n'ont rien à perdre : si le programme de délogement s'arrête, cela ne portera pas un préjudice fondamental à leur situation.

Du fait du caractère confidentiel des discussions menées qui peuvent, de plus, aboutir à des compensations de montants très variés, et face aux situations et aux stratégies plurielles des résidents, une négociation collective n'est pas facile. Quand les habitants se retrouvent face à la société de délogement, ils ont du mal à lui opposer un front commun. Il leur manque souvent les arguments et la motivation pour défendre leur situation face à un projet qu'ils considèrent comme officiel. De plus, ils sont pris dans une situation à la fois floue et composite dont ils perçoivent néanmoins les enjeux politiques et économiques. Enfin, le fait que les négociations ne soient pas menées directement avec les principaux acteurs du délogement, le gouvernement d'arrondissement ou le promoteur, ne facilite pas des formes de mobilisation collective. Les résidents ont donc le sentiment qu'ils protégeront mieux, seuls, leurs intérêts personnels. Les sociétés de délogement sont aptes à exploiter cette situation à leur avantage, suscitant des tensions entre eux. Un moyen parmi d'autres consiste, par exemple, pour la société, à interrompre toutes les négociations dans un immeuble où coexistent des foyers pressés de conclure un accord et des « foyers-clous » qui se saisissent de tous les moyens dont ils disposent pour tenter de reculer au maximum le moment de l'accord. Cette interruption suscite en général des tensions entre voisins qui concentrent l'attention des uns et des autres.

Dans la mesure où le délogement constitue pour certains foyers la meilleure, voire l'unique opportunité d'acquérir un logement, et face au caractère très imparfait et aléatoire du système de compensation, les habitants cherchent à maximiser leurs intérêts. L'un des moyens le plus répandu est d'accroître le nombre de membres du foyer qui possèdent leur permis de résidence dans le quartier. Dans le quartier de Gujia Lu, après l'interruption du délogement en 2005, le nombre de nouveaux permis de résidence enregistrés en 2006 a ainsi été plus élevé qu'au cours des deux années précédentes. « Bien que l'enregistrement du permis de résidence après que le permis de démolir ait été délivré ne compte pas, c'est toujours mieux d'avoir un nombre élevé de *hukou* dans le foyer. L'autre moyen, c'est d'inscrire le nom de deux membres du foyer sur les documents de location » dit un membre du Comité de résidents<sup>(18)</sup>. Deux logements seront ainsi visés lors de la négociation. Si le nombre de permis de résidence ne peut être augmenté, c'est là en effet le meilleur moyen d'obtenir une superficie accrue ou une compensation plus élevée.

Soulignons que la situation que j'ai observée dans ces deux quartiers de la vieille ville était particulièrement complexe. Des personnes décédées figuraient encore comme membres du foyer sur des contrats de location qui

n'avaient pas été révisés depuis une dizaine d'années. C'était le cas pour la moitié des 800 familles délogées du quartier Gujia Lu. Un *hukou* supplémentaire dans le foyer augmentant le rapport de force dans la négociation avec la société de délogement, ces disparitions n'étaient pas toujours dévoilées au moment du délogement mais signalées par contre lors de l'établissement des nouveaux certificats de propriété qui accompagnait le relogement. C'est ainsi que M<sup>me</sup> Yang, de l'entreprise Zheshang, chargée de fournir les nouveaux certificats de propriété, a cru pendant longtemps que les déménagements avaient des conséquences néfastes sur la santé des personnes âgées avant de comprendre que les habitants n'avaient tout simplement pas signalé les changements observés dans la composition du foyer mais avaient exhibé des documents rarement mis à jour.

Outre ces stratégies très répandues, il existe d'autres moyens, tels que le mariage blanc ou le faux divorce, pour essayer de tirer un meilleur profit du délogement<sup>(19)</sup>. Par exemple, une famille de trois personnes (les parents et un fils) résidant officiellement dans le logement à détruire peut obtenir en théorie un appartement composé de deux chambres et un salon. Mais si le fils a déjà sollicité un certificat de mariage, ce sont deux générations qui doivent être relogées et deux appartements, composés chacun d'un salon et d'une chambre, qui doivent être proposés par le promoteur.

Si certains procédés peuvent apparaître comme quelque peu immoraux, le directeur Xu, responsable du délogement du projet de Xiangyuan Lu, constate : « L'opinion publique protège toujours les habitants. Même si les gens qui comme nous travaillent en première ligne savent bien que pour protéger leurs intérêts au maximum, les résidents peuvent ignorer toute morale. Nombreux sont ainsi ceux qui se marient puis divorcent juste après l'octroi du permis de démolir. Actuellement, le plus grand problème du délogement reste l'ambiguïté des règles du jeu. Les habitants peuvent recourir à différents moyens pour augmenter leurs bénéfices ; mais il en va de même pour nous [les promoteurs]. Le gouvernement actuel prône la société harmonieuse' [*hexie shehui* 和谐社会] et redoute que les habitants se plaignent aux autorités supérieures. Du coup, le gouvernement local fait retomber cette pression sur les promoteurs alors que l'opinion publique se range en général aux côtés des habitants. Nous sommes une entreprise publique et nous devons mener à bien ce projet sans conflits ; c'est particulièrement difficile »<sup>(20)</sup>.

La situation est d'autant plus complexe que le caractère flou du système de compensation autorise l'augmentation régulière du montant des compensations au cours des négociations. Du coup, plus le délogement est tardif et plus les avantages sont grands pour les habitants. Il en résulte que les familles qui déménagent les dernières obtiennent des compensations plus élevées. Responsable de l'enregistrement des nouveaux certificats de propriété, M<sup>me</sup> Yang a parcouru tous les accords de délogement des habitants et en connaît le montant : « Je n'aurais jamais pensé qu'il y pourrait y avoir un écart aussi grand entre les compensations au cours d'un même projet de délogement. Certains habitants entendent raison très vite. Mais est-ce juste qu'ils soient perdants simplement parce qu'ils ne savent pas quereller, ou trouver les bons arguments dans la négociation ? »<sup>(21)</sup> L'absence de dis-

18. Carnet de notes de l'auteur, le 22 janvier 2006.

19. Une famille de trois personnes peut, par exemple, être relogée dans un appartement de 3 pièces. Si un divorce est déclaré, il existe deux familles à reloger. La même famille peut donc obtenir facilement deux appartements de deux pièces.

20. Entretien avec Monsieur Xu, responsable de délogement du Projet Xiangyuan Lu pour l'entreprise Fuyue, le 11 octobre 2007.

21. Carnet de notes de l'auteur, le 21 janvier 2006.



Xiangyuan Lu en 2008, après le délogement

© Zhang Kai

positifs juridiques explique ces fluctuations. « Ici (le quartier Gujia Lu), on offrait 150 000 *yuan* par foyer au début du délogement en 2003. Avec cette somme d'argent, il était possible à ce moment-là d'acheter un appartement de deux pièces. Aujourd'hui, cette somme ne suffit qu'à acheter le coin d'une pièce. Que vont faire les habitants qui n'ont pas acheté un appartement à temps ? On espère que le gouvernement résoudra un jour leur problème de logement. Dans tous les projets de rénovation de quartiers anciens il y a quelques familles qui font face à de telles difficultés. Leur nombre n'est pas élevé, mais la somme de ces petits nombres finit par aboutir à un chiffre important. L'année dernière (2005), dans le parc de Huaihai dormaient 60 personnes qui étaient dans ce cas : elles n'avaient pas acheté d'appartement à temps avec leur compensation et étaient désormais dans l'incapacité d'en acheter un », explique un membre du Comité de résidents <sup>(22)</sup>.

Dans le quartier Xiangyuan Lu, 4 000 familles ont été délogées entre 2003 et 2007. « À la fin, le montant de la compensation était d'environ 1 700 000 *yuan* par foyer alors qu'il était de 160 000 *yuan* en 2003. Pour les dernières familles, la somme de la compensation a été très élevée mais il ne m'est possible de donner le chiffre. Il faut absolument établir des règles de délogement, car les familles qui refusent de déménager nuisent aux intérêts des autres habitants qui ont déjà déménagé. C'est donc une question de justice sociale, » explique le directeur Xu, évoquant la situation observée lors de la dernière phase de délogement de la zone Xiangyuan Lu <sup>(23)</sup>.

## Conclusion

L'un des facteurs qui explique les troubles et les tensions qui accompagnent les processus de délogement est donc le manque de clarté des règles formellement établies, que ce soit celles émanant des institutions et dispositions officielles censées présider au délogement ou les pratiques effectives adoptées pour mener celui-ci à bien. Dès lors, les situations rencontrées sont ouvertes à des interprétations et à des réactions variées, et variables : un projet comme la rénovation des anciens quartiers de Shanghai se trouve investi de visées et de stratégies très variées, non contraintes par un cadre commun, et qui suscitent toutes sortes de mécontentements et de sentiments d'injustice. Au cours de mon enquête, j'ai pu mesurer les coûts d'une telle situation et réalisé que des acteurs aussi différents que les foyers à dé-

loger, la société de délogement ou le promoteur souhaitaient tous l'adoption d'un système de règles et de directives transparent et cohérent.

De fait, si les gouvernements locaux, ceux de l'arrondissement et de la ville, n'investissent pas de capitaux publics, s'ils ne sont plus les exécutants des processus de délogement, ils les encadrent et supervisent et ont donc pour obligation d'instaurer un système susceptible de défendre les intérêts à la fois des foyers à déloger et des promoteurs. En ce qui concerne les premiers, des critères de compensation ou de relogement transparents, non révisables, non dépendants de négociations interpersonnelles interminables, permettrait de réduire tensions et insatisfactions. En ce qui concerne les derniers, il serait nécessaire que des règles partagées leur permettent d'anticiper, de façon aussi rationnelle que possible, les risques et les profits d'un projet afin de choisir, en tout état de cause, de s'y impliquer, ou pas.

Si un tel système n'a pas encore vu le jour c'est que, de façon paradoxale la transformation des anciens quartiers de la ville, qui relève pourtant d'une visée officielle, n'a pas encore été formellement reconnue comme un projet « commun », « collectif », ou « d'intérêt public », quelle que soit la formule que l'on souhaite retenir. Une telle interprétation permettrait de hiérarchiser les attentes et d'orienter les normes à respecter. À l'inverse, cette transformation repose aujourd'hui sur des alliances variées établies de manière spécifique à chaque opération entre les gouvernements locaux et les promoteurs, privés ou publics, choisis pour mener la tâche à bien. Ce processus, on l'a vu, permet aux autorités de la ville et de l'arrondissement d'avoir recours à des capitaux extérieurs, de contourner le face-à-face avec la société avec les aléas qu'il comporte.

Les gouvernements locaux sont donc bien le centre névralgique des processus de délogement, leurs liens avec les promoteurs jouant un rôle décisif. Le centre de pilotage, la société de délogement et les Comités de résidents, dépourvus d'autorité réelle, ne font qu'appuyer les visées des premiers. Les

22. Entretien avec Mme Du, directrice du Comité de résidents Zhaofang, le 17 Janvier 2006.

23. Entretien avec Monsieur Xu, responsable de délogement du Projet Xiangyuan Lu pour l'entreprise Fuyue, le 11 octobre 2007. Le montant des délogements a donc été multiplié par dix, alors que le prix moyen de l'immobilier a été multiplié par deux à Shanghai au cours des quatre années de délogement observé (2003-2007). Augmentation des compensations et augmentation du prix du logement ne varient donc pas en proportion. L'augmentation plus rapide du montant des compensations intervient dans un contexte de critiques sociales croissantes adressées aux formes du délogement mais aussi d'absence de stipulation claire des critères fondant l'indemnité de délogement.



habitants, réduits à l'impuissance, occupent la place qui leur est assignée dans un tel cadre. Pour bon nombre de résidents qui logent dans des appartements sombres, exigus, malsains, le délogement est cependant considéré comme une aubaine, et s'ils adoptent une attitude hostile, c'est souvent parce qu'ils sont mécontents des propositions de relogement ou de compensation qui leur sont faites, et non pas à cause du délogement lui-même. Pour comprendre leurs attentes, il faut replacer leurs trajectoires dans un processus historique : pendant un délogement, les statuts spécifiques de certains des foyers à déloger sont occultés : les chefs de famille travaillaient autrefois pour des « unités de travail »<sup>24</sup>, ils étaient d'anciens « jeunes-instruits » envoyés à la campagne et revenus en ville dix ou vingt ans après sans possibilité d'accès au logement, ou encore d'anciens salariés mis à la retraite ou au chômage. Du coup, il ne s'agit pas seulement d'une question de logement mais bien d'un problème de définition des avantages sociaux liés à leur statut. L'attribution de logements à très faible loyer faisait hier partie de ces avantages. Après les réformes, certains de ces avantages ont perduré : par exemple, le droit d'usage de logements publics ou l'achat d'un logement à bas prix. Mais des catégories de population, comme les anciens « jeunes instruits », écartés du processus d'attribution d'un logement, n'ont pu, faute de moyens, acheter leur logement à prix négocié avec leur « unité de travail » et avoir ainsi accès au marché immobilier. Pour eux, une opération de délogement représente donc la dernière chance de se voir attribuer un logement. À leurs yeux, il existe une continuité entre la politique d'attribution de logement aux employés par les « unités de travail » et les logements acquis dans le cadre d'un délogement. Aussi le montant de la compensation ne dépend-il pas seulement du prix atteint sur le marché immobilier : il doit refléter également les avantages qui leur revenaient et qui leur ont été niés pendant des décennies<sup>25</sup>.

Les processus de délogement, dans la mesure où ils sont considérés comme émanant du gouvernement de l'arrondissement et de la ville, sont donc associés aux promesses officielles passées et aux attentes déçues ainsi suscitées. Ils doivent permettre de rétablir une certaine justice, à la lumière d'une temporalité qui ne se résume pas au présent immédiat concerné par

le processus de délogement tout en autorisant ceux qui ne le pouvaient pas jusqu'ici à devenir propriétaires. D'où la complexité des sentiments de justice ou d'injustice éprouvés et donc des demandes formulées.

Depuis 1991, des projets de rénovation successifs ont abouti au délogement d'environ un million de foyers à Shanghai, soit un quart des résidents de la ville y étant officiellement domiciliés. Parmi eux, une minorité seulement détenait des droits de propriété sur l'appartement occupé avant le délogement. Par exemple, seuls 20 des 1 800 foyers administrés par le Comité de résidents Zhaofang étaient propriétaires de leur logement. Les délogements successifs ont donc non seulement amélioré les conditions de vie d'un quart des familles de la ville, mais ils leur ont en outre permis d'accéder à la propriété. Quelles que soient les tensions qui ont accompagné de tels processus, ce résultat ne peut être contesté.

En apparence, malgré les mécontentements multiples, les intérêts divergents des différents acteurs évoqués dans cet article ont été relativement préservés au cours de ces délogements. Toutefois, un tel constat ne peut être dressé que si l'on ne considère que les questions économiques ou matérielles.

En réalité, le coût social de ces délogements est immense. Pour permettre aux promoteurs de générer des profits, les gouvernements locaux leur ont donné le droit de déplacer la population des quartiers concernés et de construire en lieu et place des anciens logements des résidences luxueuses et chères. Les anciens habitants de ces quartiers sont certes devenus propriétaires, mais dans des zones très périphériques, alors que les quartiers les plus centraux de la ville connaissent un processus de *gentrification* et sont habités de façon croissante par des personnes arrivant d'autres villes et provinces. Le patrimoine immobilier des quartiers anciens a disparu, les habitants en ont été évincés, les fondements permettant à la ville d'exister, de se développer et de se renouveler ne sont plus.

■ Zhang Kai est urbaniste à l'Institut d'urbanisme de l'Université Tongji, 1239 Siping Road, Shanghai, Chine (k\_chang@hotmail.com).

24. Les unités de travail étaient autrefois responsables de la distribution de logements à leurs employés.

25. Chen Yingfang, « Chengshi kaifa de zhengdangxing weiji yu helixing kongjian » (Crise de la justice et usage rationnel de l'espace dans le développement urbain), *Shehuixue yanjiu* (Recherches sociologiques), N° 3, 2008, p. 32-39.